

Programa de Desarrollo de la Inserción Argentina al Mundo

La Argentina pasó de rediscutir periódicamente su modelo de inserción a no discutirlo en absoluto en la última década. Inicialmente el foco de atención estuvo puesto en cómo proteger al mercado local, sobre todo en los sectores sensibles, de las importaciones, aún de nuestros socios del MERCOSUR. Pero esta estrategia, lejos de reafirmar la producción local y dotarla de competitividad para vender a la región y al mundo, llevó a una situación donde los desequilibrios coyunturales postergaron toda discusión sobre la estrategia de inserción en pos de resguardar las divisas del saldo comercial.

En la última década las exportaciones argentinas triplicaron su valor entre los años 2003 y 2013. No obstante, esta dinámica no tuvo igual resultado en término de cantidades, que tuvieron un crecimiento escaso. El incremento fue consecuencia de los precios internacionales. Además, se produjo una tendencia hacia la concentración de la canasta de bienes exportables en torno a pocos commodities, que acentuaron la volatilidad de las ventas externas argentinas.

En los últimos tres años, la caída continua de las exportaciones industriales son testigo de la pérdida de competitividad y el fin del escenario internacional favorable.

La Argentina tiene que reconocer un atraso considerable para discutir y definir una estrategia de integración en línea con un escenario mundial cambiante y cada vez más complejo, caracterizado por una creciente internacionalización de los capitales, las inversiones y la producción, que no reconocen las fronteras tradicionales y se concentran en regiones que poseen las condiciones productivas y las reglas de juego más favorables.

Este modo de producción, que se resume en el concepto de “hecho en el mundo” o “producción global”, implica la formación de cadenas de valor globales que definen donde se localizan las inversiones, el valor agregado, el empleo de mayor y menor capacitación y, en última instancia, la generación de ingresos para el país.

En este contexto, es clave generar las condiciones adecuadas para atraer las inversiones y las tecnologías que permitan avanzar hacia la integración productiva, la generación de valor agregado y la especialización. El objetivo debe ser la paulatina creación de empresas transnacionales que tengan capacidad de innovación y escala productiva, y se inserten en las complejas redes de producción actuales, siendo capaces de acceder con sus productos en los mercados mundiales.

Como condición necesaria debe recrearse un escenario de estabilidad económica y política, y de seguridad jurídica, ya que sin ello es impensable definir un programa de competitividad y de inserción externa que puedan alcanzar resultados positivos. Por lo tanto, antes de delinear estrategias, el país debe enfrentar los desafíos internos que describimos a continuación.

ESTABILIDAD FISCAL

Recuperar el equilibrio de las cuentas fiscales basado en la racionalidad del Gasto Público así como en la mejora de los Ingresos fundamentada en pocos y buenos Impuestos que paguemos todos.

El crecimiento acelerado de la economía y de las exportaciones estuvo sustentado en una macroeconomía ordenada, liberada del peso de un endeudamiento asfixiante e impulsado por la persistencia de superávits, tanto en el frente externo (cuenta corriente) como interno (balance fiscal).

El no haber podido sostener esta condición denominada “superávits gemelos” determinó que la incertidumbre fuera en aumento, la presión fiscal sobre el sector privado se incrementase, utilizando la emisión como medio de financiamiento, distorsionando los precios, lo que originó dos problemas igualmente graves: la restricción externa y la pérdida de competitividad por atraso del tipo de cambio.

De esta manera, recuperar el equilibrio de las cuentas fiscales basado en la racionalidad del Gasto Público así como en la mejora de los Ingresos fundamentada en pocos y buenos Impuestos que paguemos todos, será el principio que nos permitirá vivir de nuestro trabajo y no de nuestras deudas.

En ese contexto, es imperativo combatir decididamente la evasión fiscal para mejorar la recaudación, reducir las alícuotas de los impuestos y eliminar la competencia desleal que soportan quienes cumplen con sus obligaciones.

ESTABILIDAD MONETARIA:

Sin moneda es imposible construir un país, mucho menos insertarnos en el mundo.

Los países más activos en el comercio mundial preservan su moneda como un valor fundamental. Argentina no puede ser la excepción.

PROMOVER LA INVERSIÓN Y LA INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍA:

El mundo es cada vez más moderno, innovador y competitivo. La única forma de alcanzarlo, o cuanto menos seguir su ritmo, es promoviendo inversiones directas, tanto locales como extranjeras, que aporten capitales genuinos e incorporen la tecnología que el mundo demanda.

MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA:

Un aspecto fundamental de la competitividad requiere acondicionar la infraestructura a las exigencias tanto del sistema productivo como de la sociedad en general.

En este sentido, Argentina presenta una importante deficiencia en materia de red vial, ferroviaria y transporte marítimo, posicionándose por detrás de varios países de la región en los rankings mundiales.

Actualmente, el país invierte un 1,5% del PIB en infraestructura. De acuerdo a estudios privados este ratio debería elevarse a 4,9% para alcanzar un crecimiento del 2,5% del PIB.

Una vez adoptados y mantenidos estos principios macroeconómicos básicos, la política de Comercio Exterior deberá perseguir, al menos, los siguientes objetivos:

(01) El rol de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su relevancia en la discusión del comercio agrícola

Deben evitarse las restricciones al libre comercio, pero si se decide aplicarlas, debe hacerse respetando los requisitos y procedimientos previstos en los acuerdos que nuestro país ha suscrito.

En materia de subsidios el país debe sostener en todos los Foros y a través de todos sus representantes, tanto del Gobierno como del Sector Privado, la necesidad de que el mundo desarrollado elimine los subsidios a la producción primaria.

La OMC está teniendo problemas para profesar su principal objetivo, que es esencialmente ejercer la gobernanza global del comercio de bienes y servicios. Esta situación se ve reflejada en el estancamiento de la Ronda Doha y en los tibios resultados de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC en la ciudad indonesia de Bali.

Lo que está detrás de estas dificultades son los sustanciales cambios que se han operado en la estructura económica y política mundial en las últimas décadas, a través del aumento de la importancia relativa de las economías emergentes. De esta manera se han abierto paso en la discusión de las distintas problemáticas mundiales países que se encontraban marginados de los procesos decisorios, causando un aumento exponencial de la complejidad de las discusiones e intereses en danza.

La consecuencia lógica es que los organismos multilaterales como la OMC se han visto ante la difícil tarea de obtener consensos y adoptar decisiones en un contexto signado por la heterogeneidad, las múltiples posiciones y los intereses a menudo incompatibles.

A pesar del aparente estancamiento de la OMC, es el ámbito elegido por los países del MERCOSUR para continuar la discusión en torno a la liberación del comercio agrícola.

No obstante estas diferencias y discusiones, nuestro país participa plenamente de la Organización Mundial de Comercio y ha adoptado todas sus reglas, acuerdos y documentos. Estos acuerdos tienen constitucionalmente rango superior a las leyes internas y deben ser respetados escrupulosamente, no sólo por imposición legal, sino principalmente porque apartarse de ellos implica marginarse de la operatoria mundial y limitar los beneficios de la integración comercial.

(02) Integración Comercial

Los países emergentes debemos plantear alternativas de integración a través de las cuales podremos participar de las cadenas de valor globales y no quedar aislados de los mercados más dinámicos.

La concentración de las inversiones en la zona de mayor crecimiento en el mundo, el Asia Pacífico, está empujando al resto de los países, tanto a desarrollados como emergentes, a no quedar aislados de los mercados más dinámicos.

La falta de respuestas por parte de la OMC a esta nueva realidad, por la cantidad de dimensiones e intereses a los que debe hacer frente, ha dado lugar a que se impongan las estrategias individuales, materializadas a través de la negociación de mega-acuerdos en marcha, que de concretarse en los próximos años darán origen a un mundo muy diferente del actual, en el que la OMC habrá perdido gran parte de su razón de ser. Ejemplos de estos mega-acuerdos son el Trans Pacific Partnership, Estados Unidos-Unión Europea, Canadá-Unión Europea, Japón-Unión Europea.

Mientras tanto, prevalece en el MERCOSUR la carencia de una estrategia o visión conjunta de relacionamiento externo mientras que la escalada en la implementación de medidas defensivas por parte de Argentina ha deteriorado la relación con sus socios en el bloque.

Nuestro país debe permanecer abierto a nuevas alternativas de integración, sin dejar de lado la consolidación del MERCOSUR. Para esto, el país debe recomponer su relación con Brasil trabajando en cuestiones que den profundidad a la integración en el bloque: protocolo de inversiones, normas técnicas, integración productiva e infraestructura, entre otros.

De la misma manera, debe buscar el acercamiento con el resto de los países de la región, que si bien mucho más avanzados en el proceso de integración al mundo (Alianza del Pacífico), comparten con los países del MERCOSUR las mismas necesidades y características comerciales, económicas y sociales. Esta es la única manera de edificar una estrategia de integración al mundo de los mega-acuerdos y las potencias emergentes industrializadas.

(03) Política comercial estable y previsible

La definición de una política comercial externa previsible y favorable a la producción es condición necesaria para garantizar un nivel de competitividad adecuado a los estándares internacionales.

En los últimos años, un gran número de medidas de control sobre las importaciones y exportaciones fueron implementadas con diversos propósitos, en muchos casos con endeble justificaciones y en no pocas ocasiones debieron retrotraerse ante su ineficacia.

Las restricciones a las importaciones impactan de forma indirecta en la capacidad exportadora del país. Un gran número de sectores industriales depende de insumos y piezas importados y la falta de provisión ocasiona una reducción de la producción y por ende de la capacidad exportadora.

Las medidas sobre exportaciones tradicionales, en especial las que afectan a ciertas producciones de origen agropecuario, han desalentado la producción y ocasionado la pérdida de mercados históricos

La política comercial externa de nuestro país, variable e imprevisible, sólo ha traído pérdida de competitividad de nuestras exportaciones, en particular de las industriales y un retraso importante en el proceso de internacionalización y tecnologización de nuestras empresas, especialmente de las pequeñas y medianas.

Un elemento que ha caracterizado a los procedimientos de aplicación de estas medidas ha sido la falta de reglas claras, públicas, equitativas e imparciales, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y la transparencia de la gestión de gobierno.

Por otra parte, debe mencionarse que los reiterados reclamos de nuestros socios comerciales, a causa de la actual gestión y monitoreo del comercio exterior, ponen en riesgo los mercados de exportación argentinos en la medida que exponen a nuestro País a represalias comerciales.

(04) Normativa Cambiaria

En materia cambiaria de mediano y largo plazo, Argentina debe retornar en forma gradual a la libertad y simplicidad operativa, ya que resulta muy difícil operar con regulaciones cambiarias que no se ajustan a las necesidades de los operadores ni a las del mercado mundial.

La actual situación en el mercado cambiario argentino ha conducido a las autoridades locales a endurecer su posición respecto de los tiempos en que los exportadores deben liquidar las divisas originarias de sus operaciones en el Mercado Único Libre de Cambios.

Debe tomarse en cuenta además que cualquier incumplimiento que el operador cometa en materia de sus obligaciones cambiarias es causa del bloqueo del pago de reintegros y devolución de IVA de todas sus operaciones. La disminución de los

plazos de operación condujo a muchos exportadores al riesgo de caer en esta situación.

Pero además, al momento de su implementación la medida no se adecuó correctamente a las necesidades de cada sector, limitando las posibilidades de financiamiento que el exportador puede ofrecer a sus clientes. La forma en que este tipo de normativa se instrumenta condiciona las opciones de los operadores de comercio exterior y empujan a la Argentina a perder mercados frente a otros competidores.

(05) Devolución del IVA a la Exportación

Al igual que la mayoría de los países exportadores, Argentina debería devolver - de manera automática e inmediata- los impuestos indirectos permitidos por la legislación internacional vigente (Acuerdo del GATT / OMC), entre ellos el IVA que grava las exportaciones.

La Dirección General Impositiva (DGI) diseña, controla y efectiviza la Devolución de este Impuesto. El Organismo recaudador debe controlar que el IVA que el Exportador le paga a sus proveedores (y que obviamente no puede cobrar a su cliente del exterior) le sea restituido de manera ágil y efectiva. Pero para ello, la DGI debe asegurarse que esos proveedores le hayan pagado al Estado el IVA que recibieron de los Exportadores.

Asegurarse que este circuito triangular se cumpla es condición básica para que el sistema funcione correctamente. Sin embargo, la DGI sabe que, en muchos casos y por distintos motivos, eso no se cumple.

Adicionalmente, la debilidad de las cuentas públicas hace que, de tanto en tanto, aparezcan restricciones fiscales que demoran la restitución de ese impuesto indirecto.

Si la Argentina pretende exportar agresivamente debe abordar y resolver ambos problemas.

Resolver el primer objetivo requiere implementar un sistema de control que impida, o al menos minimice, la acción de actores inescrupulosos que lucran con la emisión y declaración de facturas apócrifas. La tarea no es imposible, pero requiere contar con la decisión política de hacerlo.

La solución al problema de disponibilidad de fondos públicos vendrá sólo después de conseguir la estabilidad y solidez fiscal requeridos para consolidar los lineamientos macroeconómicos básicos arriba señalados.

Una vez que el Presupuesto Nacional contemple los fondos necesarios y se haya diseñado un óptimo sistema de control, la devolución de los créditos del IVA a los exportadores es una tarea simple. Sólo resta poner en práctica un sistema automático de compensación, transferencia y devolución de los saldos a favor.

(06) Reintegros a la Exportación

La demora en el pago de los reintegros, afecta directamente la competitividad exportadora.

Los reintegros no constituyen una dádiva del Estado sino una condición necesaria para la competitividad de las exportaciones, ya que responden a la consigna de no exportar impuestos.

El régimen consiste en la devolución total o parcial de los tributos internos que se hubieran pagado en las distintas etapas de producción y comercialización de las mercaderías a exportar, manufacturas en el país, nuevas y sin uso.

Al igual de lo que ocurre con la Devolución del IVA, el éxito de este régimen requiere que los reintegros se cobren en los plazos estipulados. No obstante, las dificultades en materia fiscal generan demora en la devolución, que a menudo se extiende entre los dos y cinco meses afectando seriamente el capital operativo de las empresas.

(07) Admisión Temporal

Una parte importante de las exportaciones industriales del país dependen de la importación de piezas e insumos. Estas por lo tanto deben gozar de un tratamiento tributario y aduanero simple y facilitador del comercio.

El régimen de importación temporal para transformación, una herramienta facilitadora de la exportación y muy desarrollada por países competidores, se ha debilitado en los últimos años debido a trabas administrativas y demoras “de hecho”.

Problemas como retrasos en el desaduanamiento del insumo, en la emisión del Certificado de Tipificación de Importación Temporal (CTIT) o la no expedición por parte de la autoridad respecto a los pedidos de prórroga, ponen en riesgo al importador de incumplir su fecha comprometida de exportación. Todo esto dificulta la fluidez de los negocios con el exterior, particularmente para empresas y/u operaciones pequeñas y medianas.

Se debe trabajar en el mejoramiento permanente del sistema de control de las importaciones temporarias que realiza la DGA, para evitar la trasgresión de las normas vigentes y las consecuencias negativas que ello trae aparejado a los productores locales.

(08) Derechos de Exportación

Ningún país que tenga activa presencia en los mercados internacionales grava sus exportaciones. Muy por el contrario, devuelve los impuestos indirectos que gravan la actividad. Argentina no debe ser la excepción.

Por definición, el tema no debería formar parte de la agenda de Promoción del Comercio Exterior. Sin embargo, muchas veces, las serias dificultades fiscales llevan a los Gobiernos a gravar las exportaciones, hecho comprensible sólo si se lo imagina como un paliativo de la emergencia fiscal.

No obstante, frente a la pérdida de competitividad que hoy enfrentan los productos nacionales es necesario trabajar en la eliminación gradual de este instrumento con particular énfasis en las operaciones asociadas a manufacturas de origen industrial. Lo recaudado por estas operaciones explica solo el 13% de lo ingresado en concepto de derechos de exportación y apenas 0,8% de la recaudación nacional.

Todo programa serio de Promoción sustentable de las Exportaciones debe incluir la eliminación de todos los Derechos de Exportación, ya que sería un contrasentido pretender insertarnos en el mundo aumentando las exportaciones y, al mismo tiempo, gravar las ventas al exterior.

(09) Promoción de la internacionalización de empresas

El proceso de internacionalización requiere de un marco institucional estable, acceso al crédito y al mercado de capitales, e inversión en Investigación y Desarrollo. Ninguna de las limitaciones asociadas a estos aspectos podrá superarse sin un escenario macroeconómico estable.

Como se mencionó en la primera parte, la economía global se está reconfigurando en torno a los nuevos centros económicos vía la negociación de mega-acuerdos regionales. En esta dinámica se juega la configuración de las Cadenas Internacionales de Valor (CIV) y cuáles serán los países que participarán de ellas.

Este proceso se ha dado por y en paralelo con la internacionalización de las empresas, fenómeno que no sólo incluye a los países desarrollados sino que también abarca a los grandes países emergentes (China, India) y a naciones sudamericanas (Brasil, México y Chile) con la experiencia de las llamadas Translatinas.

Es necesario que la política comercial apunte no solo a fomentar el perfil exportador de las empresas sino también a profundizar este proceso de internacionalización. Dicho emprendimiento requiere un gran esfuerzo por parte de las compañías locales en términos de estrategia, financiamiento, logística y capacitación de cuadros técnicos.

En esta iniciativa toman relevancia los puntos desarrollados anteriormente respecto a la integración a nivel regional. El armado de un espacio en los países del Cono Sur sin las barreras comerciales, técnicas, logísticas y de infraestructura hoy existentes es la mejor plataforma de lanzamiento de las empresas hacia el mercado regional primero y mundial después.

(10) Organismos de Promoción del Comercio Exterior

Los organismos de promoción deben ser mixtos y atender las reales necesidades de los exportadores de todas las regiones del país.

La experiencia argentina de las últimas décadas (ratificada en muchos países) demuestra que las Agencias convencionales de promoción de exportaciones, con presupuesto y administración gubernamental, no han resultado todo lo exitosas que se esperaba. A nuestro entender, ello se debe a la escasa autonomía y flexibilidad operativa que tuvieron estos Organismos que, en muchos casos, terminaron ofreciendo servicios que pocas veces se ajustaron a los requerimientos de las empresas exportadoras.

Atendiendo a esta circunstancia, muchos países han modificado su estrategia, desarrollando Programas de Promoción de las Exportaciones a través de Organismos Mixtos donde el Gobierno se reserva para sí la definición de la política, la canalización del presupuesto y el control de gestión pero transfiere íntegramente al Sector Privado el gerenciamiento de las actividades.

A su vez, para la definición de los lineamientos centrales de los programas de promoción, el Gobierno debe nutrirse del Consejo no vinculante de los propios sectores exportadores.

Otro aspecto relevante a destacar es que las acciones de Promoción interpreten y atiendan las reales necesidades de los exportadores de todas las regiones del país. Para ello, es importante diseñar sistemas descentralizados de gestión, apoyados por las Provincias y las Cámaras Empresarias Específicas del sector, regionales.